

Fortalecimiento de la Implementación del Convenio

CITES en Guatemala: Su operativización

Fase 2

Proyecto ejecutado de diciembre 2000 a julio 2001

IDEADS

Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo
Sustentable

Edmundo E. Vásquez Paz

Guatemala, agosto de 2001

PROARCA/CAPAS

www.capas.org

Acerca de esta publicación

Esta publicación y el trabajo descrito en ella fueron financiados por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de una **pequeña donación** de PROARCA/CAPAS, como apoyo a la agenda de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), en el contexto de CONCAUSA, la declaración Conjunta entre Centroamérica y Estados Unidos (Miami, octubre de 1994) sobre la conservación del ambiente en Centroamérica.

Las opiniones e ideas presentadas aquí no son necesariamente respaldadas por USAID, PROARCA/CAPAS, o CCAD, ni representan sus políticas oficiales.

About this publication

This publication and the work described in it were funded by the U.S. Agency for International Development (USAID) through a PROARCA/CAPAS **small grant**, as support to the agenda of the Central American Commission on Environment and Development (CCAD), in the context of CONCAUSA, the Joint Central America – USA declaration (Miami, October 1994) on conservation of the environment in Central America.

USAID, PROARCA/CAPAS, and CCAD do not necessarily endorse the views and ideas presented here, nor do these views and ideas represent their official policies.

Presentación

CAPAS es uno de los componentes del Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA), que responde a la necesidad de apoyar la agenda de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Por sus siglas en inglés, CAPAS significa Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas.

En Centroamérica la responsabilidad de conservar y manejar adecuadamente los recursos naturales de la región recae tanto en entidades de gobierno así como en organizaciones de la sociedad civil. Se ha comprobado que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) mantienen protagonismo constante en propuestas y acciones para conservar los recursos del área.

Consciente de este esquema y como parte fundamental del proyecto, PROARCA/CAPAS tiene como uno de sus objetivos fortalecer la participación de organizaciones, profesionales y comunidades -que conforman el sector ambientalista y social no gubernamental de Centroamérica- en actividades que beneficien a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales de la región. Para alcanzar este objetivo, PROARCA/CAPAS a partir de 1997 ha brindado a las ONGs financiamiento bajo el esquema de pequeñas donaciones.

Para el período 2000-2001, PROARCA/CAPAS por medio de un proceso de competencia seleccionó a 12 ONGs de la región centroamericana para la ejecución de proyectos específicos. Dichos proyectos cubren uno o más de los siguientes temas:

- áreas protegidas
- ecoturismo
- CITES
- tierras privadas
- agricultura y forestería proambiental
- coordinación transfronteriza
- cambio climático

Para PROARCA/CAPAS es de mucha satisfacción presentar el informe **Fortalecimiento de la Implementación del Convenio CITES en Guatemala: Su operativización. Fase 2** entre los informes técnicos finales presentados por las ONGs. PROARCA/CAPAS desea agradecer a todas las organizaciones y personas que participaron en la elaboración de este trabajo.

Pequeñas Donaciones
PROARCA/CAPAS/USAID

Contenido

I.	Resumen ejecutivo	5
II.	Objetivos	7
III.	Resultados y logros más importantes del proyecto	8
IV.	Evaluación del proyecto	9
V.	Recomendaciones	12
VI.	Bibliografía	14

I. RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año de 1999, el Programa de Pequeñas Donaciones de PROARCA/CAPAS apoyó varios proyectos sobre el tema CITES -Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre-, en Centroamérica.

Uno de ellos fue ejecutado por el IDEADS, en Guatemala, mediante el Convenio PROARCA/CAPAS y otro más por la Fundación Zoológica de El Salvador, FUNZEL. Un tercer proyecto fue ejecutado por la Fundación AMBIO, en Costa Rica, cuyo resultado fue la "Guía de Normalización de CITES en la Región Centroamericana". Todos estos proyectos lograron tener un impacto positivo y apoyo dentro del sector gubernamental, y los resultados tuvieron un fuerte impacto dentro de la agenda de trabajo regional propuesta por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD- en torno a CITES.

El esfuerzo realizado y las acciones ya encaminadas ameritaron un seguimiento, puesto que se pensó en dar continuidad a una idea y un proyecto que resultó exitoso pero que no pudo tener toda la cobertura necesaria dentro de la Fase I. Un financiamiento a la Fase II del proyecto (año 2001) convirtió al proyecto en más "eficiente", puesto que varias acciones como lo fueron la preparación del material y la metodología de trabajo, se recogieron de la Fase I. Esto se entendió como un complemento necesario a los esfuerzos ya realizados en la Fase I en materia de concientizar y capacitar sobre el convenio CITES.

La principal implicación del seguimiento del proyecto (Fase II) fue la adecuada implementación del acuerdo internacional CITES de tal manera que, entre las entidades que administran aduanas, las que comercializan especies CITES y la administradora del convenio exista coordinación y claridad en los procedimientos que se deben seguir para evitar el tráfico de especies CITES.

El proyecto en su Fase II cumplió, en general, con las metas propuestas, las cuales comprendieron publicación de materiales impresos, capacitación a funcionarios relacionados con el comercio internacional de especies amenazadas en Guatemala y coordinación entre entidades de gobierno para una mejor normativa relativa al cumplimiento del Convenio CITES, tanto en Guatemala como con instituciones de El Salvador. Consideramos que ello es una importante contribución para coadyuvar a que la labor en los puestos fronterizos cumpla con el acuerdo CITES.

En el desarrollo de la Fase I y de la Fase II de este proyecto quedó trabajado todo el material básico para lograr la acción coordinada de los diferentes entidades vinculadas al control fronterizo en el caso de especies CITES. El IDEADS es de la opinión que ya no será tan problemático conseguir recurso financiero para apoyar actividades de seguimiento. De hecho, el IDEADS incluyó en su "Plan Triannual de

Actividades IDEADS 2001 – 2003” esta actividad como parte integral de su agenda de trabajo, puesto que piensa continuar el trabajo en ella.

Se puede concluir que el proyecto aquí presentado ha sido efectivo y ha tenido "impacto" en las instituciones vinculadas al cumplimiento del Convenio CITES en Guatemala. El IDEADS, en este momento en que el proyecto culminó satisfactoriamente, sugiere que proyectos similares sean llevados a cabo en otras áreas geográficas, especialmente en Mesoamérica, con el fin de alcanzar un mayor impacto en la protección de la fauna y la flora protegida por el Convenio CITES.

II. OBJETIVOS

Objetivos	Actividad
1. Contar con material para capacitación sobre el tema CITES	1.1 Reimpresión del Manual para la Protección de Especies CITES de Flora y Fauna Silvestre de Guatemala.
2. Contar con personal en aduanas capacitado en tema CITES que cuenta con mejores procedimientos para el control aduanal	2.1 Capacitación de funcionarios de control y vigilancia aduanal en mejores procedimientos.
3. Las autoridades de entidades relacionadas con control aduanal coordinan actividades y procedimientos	3.1 Diálogo con autoridades vinculadas con control aduanal para obtener su anuencia y autorización de procedimientos coordinados y actualizados.
4. Las entidades vinculadas en el control aduanal cuentan con normativa accesoria (reglamentos, normas, procedimientos) adecuado al más eficiente desempeño de sus tareas	<p>4.1 Elaboración de Reglamentos, Normas o Procedimientos para las autoridades vinculadas en control aduanal distintas a CONAP (principalmente, Intendencia de Aduanas de la Superintendencia de Administración Tributaria, -IA-SAT-; Oficina Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, -OIRSA- del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, -MAGA-; Gremial Nacional de Exportadores de la Cámara de Comercio -GEXPRO-; Ventanilla Única de Exportaciones del Ministerio de Economía).</p> <p>4.2 Reimpresión de la reglamentación accesoria CITES elaborada en la fase I (Reglamento Sobre Centros de Rescate de Fauna Silvestre; Reglamento Sobre Granjas de Reproducción de Fauna Silvestre; Listado de Especies de Fauna Silvestre Amenazadas de Extinción [Lista Roja de Fauna]; Convenio Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora; Decreto Legislativo No. 63-79; Lista Oficial de Especies CITES de Fauna para Guatemala).</p>
5. Los procedimientos de control del comercio de especies CITES a adoptarse en Guatemala "encajan" con los procedimientos a adoptarse en El Salvador	<p>5.1 Visita a FUNZEL en El Salvador para apoyar en el diseño de sus manuales compartiendo las estructuras probadas en Guatemala</p> <p>5.2 Visita a FUNZEL en El Salvador para apoyar con la metodología y contenidos de los talleres realizados en Guatemala</p> <p>5.3 Apoyo a FUNZEL para revisión de la Ley local de Conservación de Vida Silvestre y sus Reglamentos.</p>

III. RESULTADOS Y LOGROS MÁS IMPORTANTES DEL PROYECTO

Se ha trabajado la revisión del Manual para la Protección de Especies CITES de Flora y Fauna, conjuntamente con científicos de las instituciones que participan en esta Fase II del Proyecto; el IDEADS coordinó un total de 4 reuniones de trabajo (adicionales a las ya programadas) con los expertos durante abril y mayo para tal efecto. La tercera edición de este manual fue de 1,000 ejemplares, los cuales fueron primordiales para poder capacitar y llevar información en los talleres programados.

Además del Manual mencionado en (4), la publicación de la normativa accesoria del Convenio CITES fue complementada con las nuevas resoluciones de CONAP, de manera que tanto las listas rojas de fauna y de flora, y el listado de especies CITES para Guatemala fueron incluidos. Dichas publicaciones suman un total de 600 ejemplares

Se realizaron tres talleres de capacitación, dirigidos a funcionarios de control y vigilancia en aduanas y fronteras. El propósito de dichos talleres consistió en proporcionar información a dichos funcionarios, de manera que pudieran realizar un mejor trabajo en el control fronterizo de las especies de vida silvestre. Cabe destacar que en los tres talleres contamos con participación activa de los asistentes, quienes mostraron gran interés en el tema. Específicamente, en el Taller No. 2 asistieron funcionarios de FUNZEL y autoridades CITES de El Salvador, quienes compartieron sus experiencias en el vecino país, y pudieron conocer de forma directa los procedimientos de control que se utilizan en Guatemala. Se asesoró a FUNZEL brindando opinión sobre la Reglamentación CITES en El Salvador.

Se han realizado entrevistas a los participantes en los talleres, las cuales no estaban originalmente previstas en el cronograma de actividades. El propósito de las mismas fue conocer el grado de cumplimiento de la Guía de Procedimientos CITES para Centroamérica por parte de las autoridades nacionales. Esta Guía fue conocida y comentada brevemente en el Segundo Taller de esta Fase II y, a nuestro criterio, se hizo necesario profundizar en este procedimiento, ya que está siendo adoptado por todos los países del área.

Se ha mantenido contacto con las autoridades científicas CITES así como aquellas involucradas en los procedimientos de control aduanal. A iniciativa de IDEADS, se realizaron 2 reuniones adicionales a las ya programadas entre los representantes de las distintas entidades involucradas en el control aduanero de las especies CITES (Superintendencia de Administración Tributaria, como autoridad aduanera; Consejo Nacional de Áreas Protegidas, como autoridad CITES; y OIRSA-MAGA, como autoridad sanitaria), pudiendo definir en estas reuniones la forma en que se implantará el procedimiento unificado de control de especies CITES en fronteras

Se han realizado tres visitas de apoyo a FUNZEL, El Salvador, en el marco de este proyecto. Los principales logros obtenidos en estas reuniones fueron:

- coordinación entre ambas instituciones;
- intercambio de material (sobre todo flujogramas recomendados para procedimientos CITES y proyecto de normativa); y
- FUNZEL compartió y aprobó la reproducción, por parte del IDEADS, de una publicación sobre procedimientos de comiso para vida silvestre (Resolución 10.7 CITES).

Se proveyó al Subsecretario Ejecutivo de CONAP de información sobre los procedimientos CITES actuales y los procedimientos recomendados en este proyecto para enriquecer su participación en una reunión bilateral México-Guatemala sobre vida silvestre.

IV. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Todas las actividades y metas fueron llevadas a cabo de manera exitosa, excepto la asistencia a los talleres de capacitación programados. Esto se debió principalmente a dos razones, ambas fuera del control de IDEADS: a) Algunas de las instituciones que fueron convocadas no contaban con suficiente personal, por lo que no fue posible que asistieran más personas (como en el caso de CONAP y de SAT); b) Algunas instituciones afrontaron problemas de último momento, lo que impidió que llegaran más participantes (decisiones políticas afectaron la organización de cuerpos de policía, como SEPRONA y el Servicio Fiscal y de Fronteras, ambos de la PNC). Creemos que, en un principio, la estimación de participantes a los talleres fue correcta, pero debido a las razones mencionadas hubo una disminución en la asistencia.

Las reuniones de trabajo que se tuvieron con las altas autoridades administrativas (febrero 2001) y con los técnicos y científicos (marzo 2001) dieron al proyecto un elemento que consideramos vital para su adecuada realización: existió "viabilidad política", entendida ésta como la disposición de las autoridades para tomar decisiones y adoptar acuerdos interinstitucionales; además, existió "viabilidad técnica", es decir, la factibilidad de llevar a cabo las tareas que darían cumplimiento a los objetivos del proyecto.

Los representantes y técnicos de las instituciones que estuvieron vinculadas al proyecto estuvieron siempre identificados con el mismo, ya que encontraron un espacio de diálogo y de información que anteriormente no existía. De tal modo, personal de diversas instituciones comenzó a coordinar los procedimientos existentes y a proponer nuevos, incluso fuera del marco de este proyecto.

Las publicaciones pudieron ser adecuadamente revisadas por técnicos y científicos de las instituciones que trabajaron junto a IDEADS en este proyecto, de

manera espontánea, lo cual indica que se formó una alianza estratégica en torno al tema. Esto fue de gran ayuda para que, en los talleres de capacitación, los contenidos fueran de calidad, tanto en su presentación como en su esencia.

La coordinación de procedimientos en Guatemala y El Salvador fue destacada, ya que hubo intercambio de experiencias y de información que, de no ser por el trabajo paralelo entre IDEADS y FUNZEL, habría sido sumamente difícil lograr un acercamiento binacional como el obtenido.

A continuación se presenta una tabla, en la cual se puede observar el desempeño del proyecto según los resultados obtenidos y planificados.

Tabla 1 Evaluación del proyecto utilizando porcentajes de cumplimiento según actividades planificadas y desarrolladas.

Objetivos	Actividad / Meta	Resultado Real / % Cumplimiento
1. Contar con material para capacitación sobre el tema CITES	1.1 Reimpresión del Manual para la Protección de Especies CITES de Flora y Fauna Silvestre de Guatemala. Meta: 400 Manuales.	1,000 Manuales (250%).
2. Contar con personal en aduanas capacitado en tema CITES que cuenta con mejores procedimientos para el control aduanal	2.1 Capacitación de funcionarios de control y vigilancia aduanal en mejores procedimientos. Meta: 3 Talleres de Capacitación para un total de 90 funcionarios.	3 Talleres para 67 funcionarios (74%).
3. Las autoridades de entidades relacionadas con control aduanal coordinan actividades y procedimientos	3.1 Diálogo con autoridades vinculadas con control aduanal para obtener su anuencia y autorización de procedimientos coordinados y actualizados. Meta: Acuerdos interinstitucionales para la Reglamentación Accesoría	2 Talleres con Autoridades de Control Aduanal. Entrevistas a los asistentes a los talleres para conocer el grado de cumplimiento de la Guía de Procedimientos CITES para Centroamérica por parte de las autoridades

Objetivos	Actividad / Meta	Resultado Real / % Cumplimiento
control del comercio de especies CITES a adoptarse en Guatemala "encajan" con los procedimientos a adoptarse en El Salvador	<p>manuales compartiendo las estructuras probadas en Guatemala</p> <p>5.2 Visita a FUNZEL en El Salvador para apoyar con la metodología y contenidos de los talleres realizados en Guatemala</p> <p>5.3 Apoyo a FUNZEL para revisión de la Ley local de Conservación de Vida Silvestre y sus Reglamentos.</p>	<p>Visita Realizada (100%)</p> <p>Propuesta de Reglamento de Normas y Procedimientos para la Exportación e Importación, Exportación y Aprovechamiento de Especies Amenazadas de Fauna y Flora de El Salvador (100%).</p>

V. RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

Desde que el presente proyecto comenzó en su Fase II, el IDEADS ha pensado en la posibilidad de replicarlo en otros países del área. La importancia de llevar a cabo proyectos similares en otros países radica en el hecho que las autoridades encargadas del Convenio CITES en cada país no coordinan adecuadamente el comercio de flora y fauna internacional.

IDEADS ha tenido experiencias que pueden servir para orientar las actividades en otros proyectos binacionales similares. Una de ellas es la importancia de que dos ONGs coordinen en sus respectivos países las reuniones de trabajo, facilitando la participación de diversas instituciones de gobierno en un espacio creado específicamente para ellas.

Gran parte del logro obtenido en la coordinación binacional se debió a la metodología de visitas recíprocas, en las cuales se resolvieron muchas de las inquietudes que ambas organizaciones (IDEADS y FUNZEL) tenían respecto de los procedimientos que se siguen en cada país. Aunado a una comunicación constante, las visitas demostraron ser altamente efectivas en el logro de los objetivos de los proyectos mencionados.

Recomendamos además que, en caso de replicar el proyecto en otros áreas geográficas, se pueda hacer un análisis de las actividades llevadas a cabo en este proyecto, de manera que se aprovechen las experiencias adquiridas e, incluso, los esfuerzos realizados y la información obtenida (por ejemplo, compartir materiales, documentos, manuales, etc.) tanto en la Fase I como en la Fase II.

VI. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Congreso de la República. 1989. Ley de Áreas Protegidas y sus Modificaciones. Guatemala.

Congreso de la República. 1999. Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 2000. Lista de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre de Guatemala (Listas Rojas de Flora y Fauna). Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 2000. Lista de Especies CITES para Guatemala. Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 2000. Reglamento sobre Centros de Rescate de Fauna Silvestre. Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. 2000. Reglamento sobre Granjas de Reproducción de Vida Silvestre. Guatemala.

Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable -IDEADS-. 1999 (Segunda Edición). Manual para la Protección de Especies CITES de Flora y Fauna Silvestre de Guatemala. Guatemala.

Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable -IDEADS-. 2001 (Quinta Edición). Manual de Legislación Ambiental de Guatemala. Guatemala.

Presidencia de la República. 1990. Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas. Guatemala.

Presidencia de la República. 1999. Reglamento de la Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Guatemala.